

29.6.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä, biopolttoaineiden käytön edistämisessä liikenteessä annetun lain muuttamisesta sekä biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä. Lämmitykseen, työkoneisiin ja kiinteästi asennettuihin moottoreihin tarkoitettu kevyestä polttoöljystä osa olisi vuodesta 2021 alkaen korvattava biopolttoöljyllä. Vuonna 2028 jakelovelvoite olisi 10,0 prosenttia. Seuraamusmaksu jakeluelvoitteen laiminlyömisestä olisi 0,04 euroa megajoulelta. Hallintomenettelyt ja toimivaltaiset viranomaiset olisivat vastaavat kuin biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia siten, että jakeluelvoitetta tiukennettaisiin vuodesta 2021 alkaen. Vuonna 2030 jakeluelvoite olisi 30,0 prosenttia. Jakeluelvoitteeseen liittyvää kehittyneiden biopolttoaineiden alatavoitetta tiukennettaisiin myös vuodesta 2021 alkaen, ja vuonna 2030 se olisi 10,0 prosenttiyksikköä. Lisäksi alatavoitetta koskevan velvoitteen laiminlyönnistä säädettäisiin seuraamusmaksu, joka olisi 0,03 euroa megajoulelta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että biopolttoaineista ja bionesteistä annettuun lakiin lisättäisiin viittaus biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettuun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	5
2.3 Nykytilan arviointi	7
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	8
3.1 Tavoitteet	8
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	8
3.3 Keskeiset ehdotukset	9
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	9
4.1 Ympäristövaikutukset	9
4.2 Taloudelliset vaikutukset	9
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	11
4.4 Vaikutukset toiminnanharjoittajiin	12
Vaikutukset liikennepolttoaineiden jakelijoihin	12
5 ASIAN VALMISTELU	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	14
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	14
1.1 Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä	14
1.2 Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä	18
1.3 Laki biopolttoaineista ja bionesteistä	20
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET	20
3 VOIMAANTULO	20
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	21
LAKIEHDOTUKSET	24
biopolttoöljyn käytön edistämisestä	24
biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta	29
biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta	32

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan tavoitellaan uusiutuvan energian osuuden lisäämistä yli 50 prosenttiin loppukulutuksesta, omavaraisuuden kasvattamista yli 55 prosenttiin, maahantuodun öljyn kotimaisen käytön puolittamista sekä liikenteen uusiutuvien polttoaineiden osuuden nostamista 40 prosenttiin (tämä vastaa 23,5 prosenttia polttoaineiden energiasisällöstä). Tavoitteet pyritään saavuttamaan vuoteen 2030 mennessä.

Kansallinen energia- ja ilmastostrategia vuoteen 2030 (VNS 7/2016 vp) sisältää linjaukset energia- ja ilmastopolitiikalle ja ehdotuksia toimenpiteiksi, joilla Suomi saavuttaa hallitusohjelmassa ja EU:ssa sovitut tavoitteet vuoteen 2030. Strategiassa on asetettu tavoitteeksi liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen puolittaminen vuoteen 2030. Keskeisenä tekijänä tavoitteeseen pääsemiseksi on ehdotettu liikenteen biopolttoaineiden osuuden nostamista 30 prosenttiin polttoaineiden energiasisällöstä vuoteen 2030. Strategiassa on myös linjattu, että Suomessa otettaisiin käyttöön 10 prosentin bionesteen sekoitevelvoite työkoneissa ja lämmityskäyttöön menevässä kevyessä polttoöljyssä.

Valtioneuvoston selonteossa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta vuoteen 2030 – Kohti ilmastoviisasta arkea (Ympäristöministeriön raportteja 21/2017), jäljempänä *Kaisu*, täsmennetään ja täydennetään energia- ja ilmastostrategiassa määriteltyjä toimia päästöjen vähentämiseksi. Kaisuun linjataan tarvittavat keinot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen päästökaupan ulkopuolisella sektorilla eli liikenteessä, maataloudessa, lämmityksessä ja jätehuollossa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä

Biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007), jäljempänä *jakeluvelvoitelaki*, tarkoituksena on edistää biopolttoaineiden käyttöä moottoribensiinin ja dieselöljyn korvaamiseksi liikenteessä.

Jakeluvelvoitelain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan jakelijalla tarkoitetaan liikennepolttoaineen jakelijaa, joka on valmisteverotuslain (182/2010) 12 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti verovelvollinen.

Jakeluvelvoitelain 5 §:n 1 momentin nojalla biopolttoaineiden energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittamien moottoribensiinin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä (jäljempänä *jakeluvelvoite*) tulee olla vähintään 15,0 prosenttia vuonna 2018, ja vähintään 20 prosenttia vuonna 2020. Tämä 20 prosentin tavoite ylittää selkeästi EU:n jäsenvaltioille uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/28/EY (jäljempänä *RES-direktiivi*) asetetun 10 prosentin tavoitteen. Jakeluvelvoite ei koske bionesteitä.

Jakeluvelvoitelain muutoslaki 387/2017 tuli voimaan 3 päivänä heinäkuuta 2017, jolloin bensiinin ja dieselipolttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70/EY ja uusiutuvista lähteistä pe-

räisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1513, jäljempänä *ILUC-direktiivi*, saatettiin osaksi Suomen lainsäädäntöä. Muutokset liittyivät lähinnä biopolttoaineiden raaka-aineisiin. Lisäksi jakeluelvoitetta täydennettiin 0,5 prosenttiyksikön alataavoitteella. Kyseistä alataavoitetta on täytettävä jakeluelvoitelain liitteen A osassa mainituista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla kehittyneillä biopolttoaineilla. Alataavoitetta on myös mahdollista täyttää sellaisista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla, jotka Energiavirasto on biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain nojalla määritellyt jätteeksi, tähteeksi, syötäväksi kelpaamattomaksi selluloosaksi tai lignoselluloosaksi ja joita on käytetty toiminnassa olevassa laitoksessa ennen 9 päivää syyskuuta 2015.

Jakeluelvoitelain 5 §:n 2 momentin nojalla biopolttoaineen energiasisällön lasketaan täyttävän jakeluelvoitetta kaksinkertaisena (jäljempänä *tuplalaskenta*), jos se on valmistettu jakeluelvoitelain liitteessä mainitusta raaka-aineesta. Jakelija tai toiminnanharjoittaja voi hakea Energiavirastolta jakeluelvoitelain 5 a §:n mukaista ennakkotietoa siitä, katsotaanko biopolttoaineen raaka-aine jakeluelvoitelain liitteen mukaiseksi. Aiemmin tuplalaskenta perustui raaka-aineen luokitteluun jätteeksi, tähteeksi, syötäväksi kelpaamattomaksi selluloosaksi tai lignoselluloosaksi. Jakeluelvoitelain 5 §:n 3 momentin mukaan jakeluelvoitteeseen hyväksytään vain sellaisista raaka-aineista tuotetut biopolttoaineet, joiden osalta kestävyyskriteerien täytyminen on osoitettu.

ILUC-direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyy myös jakeluelvoitelain 5 §:n 5 momentti, jolla rajoitetaan paljon tärkkelystä sisältävistä viljelykasveista sekä sokerikasveista, öljykasveista ja maatalousmaalla pääasiassa energiakäyttöön viljellyistä pääviljelykasveista tuotettujen biopolttoaineiden osuus 7 prosenttiyksikköön.

Jakeluelvoitelain 5 b §:n nojalla jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitetta laskettaessa, jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoainetta kuin jakeluelvoitteessa on kyseisenä vuonna säädetty. Jakelijan on myös mahdollista sopia velvoitteensa siirtämisestä osittain tai kokonaan toiselle jakelijalle jakeluelvoitteensa täyttämiseksi lain 6 §:n mukaan. Jakeluelvoitteen ylittämistä koskevaa sääntelyä tiukennetaan vuodesta 2019 alkaen. Seuraavan vuoden jakeluelvoitteessa huomioon otettava määrä voi olla enintään puolet sen kalenterivuoden jakeluelvoitetta vastaavasta energiämäärästä, jolloin ylitys tapahtui. Tällä rajoitteella turvataan se, että Suomi saavuttaa tosiasiallisesti EU:n jäsenvaltioille asetetun liikennesektorin 10 prosentin uusituvan energian tavoitteen vuonna 2020.

Jos jakelija ei ole jakeluelvoitteensa mukaisesti toimittanut kulutukseen biopolttoaineita, määrää Verohallinto jakelijalle jakeluelvoitelain 11 §:n mukaan seuraamusmaksun. Seuraamusmaksua määrätään siltä osin kuin jakelija ei ole täyttänyt jakeluelvoitettaan ja sen suuruus on 0,04 euroa megajoulelta.

Jakeluelvoitelain 3 §:n 2 momentin mukaan jakeluelvoite ei koske jakelijaa, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittama moottoribensiiniin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden määrä on enintään miljoona litraa. Vuonna 2017 jakeluelvoitelaisissa säädettyä jakeluelvoitetta sovellettiin kolmeen eri liikennepolttoaineen jakelijaan: Neste Oyj, North European Oil Trade Oy ja Oy Teboil Ab.

Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta

Liikennepolttoaineiden verotuksesta säädetään nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994; jäljempänä *polttoaineverolaki*). Valmistevero perustuu polttoaineen energiasisältöön eli lämpöarvoon (energiasisältövero) sekä polttoaineen poltosta synty-

vään hiilidioksidin ominaispäästöön ja polttoaineella sen elinkaaren aikana saavutettavaan hiilidioksidipäästövähennykseen (hiilidioksidivero). Polttoaineverolaissa säädetään kestävyyskriteereistä ja niiden noudattamisesta polttoaineiden hiilidioksidiverotuksessa vastaavalla tavalla kuin jakeluvetoissa. Polttoaineverolaissa lyhenteellä R tarkoitetaan tuotetta, jonka kestävyyskriteerien mukaisuus on osoitettu, ja lyhenteellä T tuotetta, jonka kestävyyskriteerien mukaisuus on osoitettu ja joka on tuotettu jätteistä tai tähteistä taikka syötäväksi kelpaamattomasta selluloosasta tai lignoselluloosasta.

Polttoaineverolakia sovelletaan sekä biopolttoaineisiin että bionesteisiin. Polttoaineverolaissa säädetään myös biopolttoöljystä, joka määrittellään lämmityksessä sekä kiinteästi asennetuissa dieselmootoreissa ja dieselmootorilla varustetuissa työkoneissa käytettäväksi soveltuvaksi, biomassasta valmistetuksi polttoaineeksi. Biopolttoöljy on bioneste, jolla voidaan korvata kevyttä polttoöljyä.

Laki biopolttoaineista ja bionesteistä

Biopolttoaineista ja bionesteistä annetussa laissa (393/2013; jäljempänä *kestävyyslaki*) säädetään biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyskriteereistä ja niiden täyttymisen osoittamisesta. Sääntely perustuu RES-direktiiviin. Kestävyyslain muutoslaki 388/2017 tuli voimaan 3 päivänä heinäkuuta 2017. Muutoksella saatettiin osaksi Suomen lainsäädäntöä ILUC-direktiivissä säädetty muutokset biopolttoaineiden kestävyuden osoittamisessa. Kestävyyslain 2 §:n mukaisesti velvollisuus noudattaa kestävyyslaissa säädettyjä kestävyyskriteerejä ja osoittaa niiden täyttymisen perustuu muuhun lainsäädäntöön (esimerkiksi jakeluvetoilain 5 §:n 3 momenttiin) tai investointia varten myönnettyyn valtionavustuspäätökseen. Kestävyyslain 2 luvussa säädetään kestävyyskriteereistä ja 3 luvussa kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisesta.

Kesäkuussa 2018 Energiaviraston hyväksymiä toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmiä oli yhteensä 22. Seuraavilla toiminnanharjoittajilla oli yksi tai useampi hyväksytty kestävyysjärjestelmä: Fortum Power and Heat Oy, Gasum Oy, Neste Oyj, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab, St1 Biofuels Oy, Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO), UPM-Kymmene Oyj, VG EcoFuel Oy, Enocell Oy, Metsä Fibre Oy, Stora Enso Oyj, Ab Stormossen Oy ja Suupohjan koulutuskuntayhtymä. Toiminnanharjoittaja, jolla on hyväksytty kestävyysjärjestelmä, voi antaa biopolttoaine-, bioneste- tai raaka-aine-erästä kestävyystodistuksen osoituksena kestävyyskriteerien täyttymisestä.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

EU:n lainsäädäntö

RES-direktiivi sisältää keskeiset säännökset biopolttoaineista ja bionesteistä sekä niihin sovellettavista kestävyyskriteereistä. RES-direktiivin kokonaisuudistus on vireillä ja tavoitteena on luoda kehikko uusiutuvan energian edistämiseksi vuoteen 2030. Komissio antoi 30 päivänä marraskuuta 2016 direktiiviehdotuksen uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön

edistämisestä (2016/0382 (COD)) niin sanottua puhtaan energian talvipakettia. Ehdotuksen tavoitteena on luoda kehikko uusiutuvan energian edistämiseksi vuoteen 2030, ja sillä pannaan toimeen Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 sopima ilmasto- ja energiapuiteiden mukainen tavoite nostaa uusiutuvan energian osuus vähintään 27 prosenttiin energian loppukulutuksesta vuonna 2030. Uusiutuvia energialähteitä koskevan sääntelyn osalta uudistusta on käsitelty tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (U 5/2017 vp).

Ehdotus sisältää polttoainetoimittajia koskevat liikenteen uusiutuville polttoaineille ja energialähteille asetettavat sitovat minimiosuusvaatimukset, mukaan lukien kehittyneille biopolttoaineille asetettava minimimitavoite.

Neuvoston yleisnäkemyksistä hyväksyttiin energiainvostossa joulukuussa 2017. Liikenteessä käytettävän uusiutuvan energian osalta neuvoston yleisnäkemyksistä poikkeaa monelta osin komission ehdotuksesta. Parlamentin täysistunto äänesti kannastaan tammikuussa 2018. Parlamentin kanta poikkeaa monilta osin komission ehdotuksesta ja myös neuvoston yleisnäkemyksestä liikenteessä käytettävän uusiutuvan energian osalta.

Parlamentin, neuvoston ja komission kolmikantaneuvottelut aloitettiin helmikuussa 2018. Alustavaan sopuun päästiin viidennessä kolmikantaneuvottelussa 13 päivänä kesäkuuta 2018. EU:n jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista koostuva Coreper-komitea hyväksyi 27 päivänä kesäkuuta 2018 komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston trilogi-neuvotteluissa saavutetun epävirallisen sovun EU:n puhtaan energian pakettiin kuuluvasta uusiutuvan energian direktiiviehdotuksesta. Sen lopullinen hyväksyntä kuitenkin edellyttää, että Euroopan parlamentti hyväksyy direktiiviesityksen trilogi-neuvotteluissa sovitussa muodossa. Jos näin tapahtuu, on neuvosto sitoutunut hyväksymään parlamentin kannan asiassa.

Selvänä voidaan pitää, että biopolttoaineita koskevat velvoitteet jatkuvat ensi vuosikymmenellä ja Suomessa voidaan asettaa kansallisesti EU-sääntelyä tiukempia tavoitteita biopolttoaineille.

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030 joustavaa energiaunionia varten ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi sekä muista ilmastomuutosta koskevista tiedoista raportoimiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta (2016/0231 (COD)), jäljempänä *taakanjakoasetus*, hyväksyttiin Euroopan parlamentissa ja neuvostossa keväällä 2018. Taakanjakoasetuksen mukaan Suomen on vähennettävä päästöjään vähintään 39 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Velvoite koskee päästökaupan ulkopuolisia aloja, kuten liikennettä, maataloutta, rakennuskohdista lämmitystä, jätehuoltoa ja työkoneita.

Kehitys muissa maissa

Tiedossa ei ole, että biopolttoöljylle olisi jakeluvelvoitetta muissa Pohjoismaissa. Liikennesektorin politiikkatoimet 2020-luvulle ovat monelta osin vielä valmistelun alla ja odottavat uusiutuvan energian direktiivin (jäljempänä *RED2*) valmistumista ja toimeenpanoa.

Ruotsi on tällä hetkellä Euroopan johtava biopolttoaineiden käyttäjä, ja vuonna 2017 biopolttoaineiden osuus siellä oli 20,8 prosenttia. Ruotsissa on asetettu poliittisesti 70 prosentin vähennystavoite liikenteen kasvihuonekaasupäästöille vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden

2010 tasoon. Ruotsissa on päätetty käynnistää liikennesektorille kohdistuva kasvihuonekaasupäästöjen vähennysvelvoite heinäkuun alusta vuonna 2018, ja se koskee perinteisiä polttonesteitä. Vähennys toteutetaan lisäämällä biopolttoaineen osuutta bensiinissä ja dieselissä. Tavoitteena on laskea energiaperusteisia elinkaarenaikaisia ominaispäästöjä 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Ensimmäisenä vuotena on tarkoitus alentaa 19,3 prosenttia dieselin ja 2,6 prosenttia bensiinin kasvihuonekaasupäästöjä. Vähennysvelvoite nousee vuosittain, ja on vuonna 2020 21 prosenttia dieselille ja 4,2 prosenttia bensiinille. Epäselvää on vielä, miten vähennysvelvoitteet kehittyvät jatkossa. Jos polttoaineen jakelija ei saavuta asetettua kasvihuonekaasupäästöjen vähennysvelvoitetta, sille asetetaan sakko, joka on bensiinille euroissa noin 490 euroa hiilidioksidiekvivalenttitonnilta ja dieselille noin 390 euroa hiilidioksidiekvivalenttitonnilta. Lisäksi Ruotsissa edistetään korkeaseoksia biopolttoaineita (esimerkiksi E85 ja 100 prosentin uusiutuva diesel) verokevennyksillä. Ruotsissa on myös meneillään biopolttoaineiden raaka-aineiden luokitteluun liittyvän lainsäädännön muuttaminen. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 tammikuussa, ja sillä kiristetään biopolttoaineiden raaka-aineiksi hyväksyttävien raaka-aineiden tähte-luokittelua. Muutoksen seurauksena osa aiemmin prosessitähteeksi luokitelluista raaka-aineista katsottaisiin jatkossa tuotteiksi.

Norjassa on tällä hetkellä liikenteen biopolttoaineille 20 prosentin jakeluvelvoite vuoteen 2020, josta kehittyneiden biopolttoaineiden tavoite on 8 prosenttia ja perinteisten biopolttoaineiden 12 prosenttia. Norjassa palmuöljypohjaisten biopolttoaineiden osuus on ollut verrattain suuri, vuonna 2017 46 prosenttia, ja siellä kiellettiin kyseiset biopolttoaineet julkisissa hankinnoissa. Vuoden 2020 jälkeisiä biopolttoainetavoitteita ei ole vielä asetettu, mutta Norja on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2005. Norja on myös tunnettu sähköautojen edistämisestä usein eri ohjauksin, ja niiden osuus on noussut jo 20 prosenttiin uusien henkilöautojen myynnistä.

Tanskassa biopolttoaineiden osuus oli vuonna 2016 noin 6,2 prosenttia, ja se koostui lähes kokonaan biodieselin käytöstä. Tanskassa on voimassa 5,75 prosentin jakeluvelvoite biopolttoaineille, johon sisältyy 0,9 prosenttiyksikön erillinen velvoite kehittyneille biopolttoaineille. EU:n taakanjakosektorin mukainen päästövähennämätavoite Tanskalle on, kuten Suomessa, 39 prosenttia, joten liikennesektorin päästövähennämät ovat myös Tanskassa keskeisessä asemassa tulevaisuudessa. Tanskassa ei kuitenkaan vielä ole asetettu virallisia tavoitteita biopolttoaineille ensi vuosikymmenelle.

2.3 Nykytilan arviointi

Biopolttoaineita ja bionesteitä koskeva kansallinen sääntely on RES-direktiivin mukainen.

Lisäksi epäsuorien maankäytön muutoksien ja siitä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi ILUC-direktiivillä RES-direktiiviin tehdyt muutokset on pantu kansallisesti täytäntöön.

Nykyinen kansallinen lainsäädäntö biopolttoaineiden käytön edistämisestä on laadittu vuodelle 2020 asetettuja tavoitteita silmällä pitäen. Samoin EU:n uusiutuvan energian politiikan kehitys vuoden 2020 jälkeen on ollut vaikeasti ennakoitavissa erityisesti liikennesektorin ja biopolttoaineiden osalta. Tämä on muun muassa johtanut siihen, että biopolttoaineiden markkinanäkymien ennakoitavuus on ollut vaikeaa ja yritykset eivät ole halunneet toteuttaa merkittäviä biopolttoaineiden tuotantoinvestointeja epävarmassa tilanteessa. Koska liikennesektorille ja muualle taakanjakosektorille on asetettu huomattavat päästövähennystavoitteet ja mittavien biojalostamohankkeiden toteutus vaatii vuosia, olisi tarpeen saattaa energia- ja ilmastostrategian ja Kaisun mukaiset ensi vuosikymmentä koskevat liikenteen biopolttoaineita ja lämmityksessä ja

työkoneissa käytettävää biopolttoöljyä koskevat tavoitteet lakisääteisesti voimaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tällä arvioidaan olevan investointien käynnistymisen kannalta positiivinen vaikutus.

Keskeiset lainsäädännön muutostarpeet kohdistuvat jakeluvelvoitelain biopolttoaineiden kulutukseen toimittamista koskevan sääntelyyn. Jakeluvelvoitelain biopolttoaineiden kulutukseen toimittamista koskevan jakeluvelvoitteen sääntely edellyttäisi jakeluvelvoitteen nostamista asteittain 30 prosenttiin vuoteen 2030, erillisen kehittyneiden biopolttoaineiden alatavoitteen nostamista asteittain 10 prosenttiin vuoteen 2030 ja näihin liittyvien jakeluvelvoitteiden ylittämistä koskevan sääntelyn tiukentamista. Säännösuudistuksen yhteydessä luovuttaisiin tuplalaskennasta vuoden 2020 jälkeen.

Lisäksi olisi tarpeen säätää uudesta biopolttoöljyn jakeluvelvoitteesta, joka nousisi etupainotteisesti ja olisi 10 prosenttia vuonna 2028.

Verohallinnon kantamia veroja koskevien verotus- ja veronkantomenettelysäännösten yhtenäistäminen on vireillä. Tässä yhteydessä on myös tarkoituksenmukaista arvioida jakeluvelvoitelaisissa säädettyjä sanktioita sekä niihin liittyviä menettelyitä ja korkosäännöksiä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa se, että Suomi täyttää osaltaan EU:n taakanjakoasetuksen mukaisen päästöjen vähentämisvelvoitteen kaudella 2021—2030. Esityksessä on otettu huomioon EU:n taakanjakoasetuksen mukainen päästöjen vähennyspolku sekä rajoite ottaa huomioon kauden 2013—2020 päästövähennyksiä kaudella 2021—2030. Esityksellä pannaan toimeen hallitusohjelman energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteita koskien erityisesti liikenteen biopolttoaineita ja kevyen polttoöljyn korvaamista osin lämmityksessä, työkoneissa ja kiinteästi asennetuissa moottoreissa käytettävällä biopolttoöljyllä.

Esityksellä toimeenpannaan hallitusohjelman, energia- ja ilmastostrategian sekä Kaisun tavoitteita, jotta Suomi saavuttaa EU:ssa asetetut taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteet vuosille 2021—2030. Tavoitteiden saavuttaminen erityisesti liikennesektorilla edellyttää, että uusia merkittäviä biojalostamoja saadaan käyntiin jo 2020-luvun alkupuoliskolla. Tämä puolestaan voi toteutua vain, jos yrityksillä on riittävä varmuus kysynnästä ensi vuosikymmenellä.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen valmistelussa on selvitetty myös, että erillisen biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettavan lain sijaan jakeluvelvoitelakia muutettaisiin sitten, että sen soveltamisala kattaisi biopolttoaineiden lisäksi biopolttoöljyn. Tämä olisi kuitenkin tarkoittanut, että jakeluvelvoitelaki olisi käytännössä pitänyt uudistaa kokonaisuudessaan. Kun tiedossa on, että RED2:n kansallinen täytäntöönpano vuonna 2020 edellyttää merkittäviä muutoksia muun muassa jakeluvelvoitelakiin ja että suunnitteilla oleva Verohallinnon jakeluvelvoitelain mukaisten tehtävien siirto Energiavirastoon vuoden 2021 alusta edellyttää samoin merkittäviä muutoksia jakeluvelvoitelakiin, arvioidaan tarkoituksenmukaisimmaksi tässä vaiheessa säätää erillinen biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettava laki.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Jakeluelvoitelaisissa säädettäisiin biopolttoaineita koskevan jakeluelvoitteen tasaisesta kiristymisestä 30,0 prosenttiin vuoteen 2030. Lisäksi säädettäisiin kehittyneille biopolttoaineille erillinen 10,0 prosentin alataavoite vuoteen 2030. Kehittyneitä biopolttoaineita koskevia sääntelyä täydennettäisiin myös erillisellä seuraamusmaksulla, jos jakelija ei olisi täyttänyt kehittyneiden biopolttoaineiden alataavoitettaan ja sen suuruus olisi 0,03 euroa megajoulelta. Biopolttoaineiden jakeluelvoitteen seuraamusmaksu säilyisi ennallaan 0,04 eurossa megajoulelta (vastaa diesel-ekvivalenttina 1,355 euroa litralta tai noin 560 euroa hiilidioksidiekvivalenttitonnilta). Biopolttoaineiden energiasisällön tuplalaskentaa jakeluelvoitteessa ei enää sovellettaisi 2021 alkaen. Jakeluelvoitteen ylittämistä koskevaa sääntelyä tiukennettaisiin vuodesta 2020 alkaen. Vuoden 2021 jakeluelvoitteessa huomioon otettava määrä voisi olla enintään 10 prosenttia vuoden 2020 jakeluelvoitetta vastaavasta energiamäärästä ja siirrettävässä määrässä otettaisiin huomioon ainoastaan jäte- ja lähdeperäisistä raaka-aineista valmistetut biopolttoaineet. Vuodesta 2022 alkaen jakeluelvoitteessa huomioon otettava siirtyvä määrä voisi olla enintään 30 prosenttia edellisen vuoden jakeluelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui.

Kevyen polttoöljyn jakelijoille säädettäisiin velvoite, jonka mukaan lämmitykseen, työkoneisiin ja kiinteästi asennettuihin moottoreihin tarkoitettua kevyestä polttoöljystä olisi osa korvattava vuodesta 2021 alkaen biopolttoöljyllä. Vuonna 2028 biopolttoöljyn jakeluelvoite olisi 10,0 prosenttia. Kevyen polttoöljyn jakelijalle kohdistuisi vastaavanlainen seuraamusmaksu kuin liikenteen polttoaineiden jakelijalle, mikäli jakelija ei olisi jakeluelvoitteensa mukaisesti toimitanut kulutukseen biopolttoöljyä. Seuraamusmaksun suuruus olisi 0,04 euroa megajoulelta. Kevyeen polttoöljyyn sekoitettavan biopolttoöljyn jakeluelvoitteessa olisi vastaavanlainen siirto-oikeus kuin liikenteen biopolttoaineilla eli seuraavan vuoden jakeluelvoitteessa huomioon otettava siirtyvä määrä saisi olla enintään 30 prosenttia edellisen vuoden jakeluelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Ympäristövaikutukset

Kaisussa on arvioitu sektorikohtaisesti päästövähennysarvoja vuodelle 2030 seuraavasti (miljoona hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa):

- liikenteen uusiutuvat/vähäpäästöiset polttoaineet ja käyttövoimat 1,5;
- rakennusten erillislämmitykseen liittyvä sekoitevelvoite 0,1;
- työkoneiden sekoitevelvoite 0,2.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Biopolttoaineiden fossiilisia tuotteita korkeammat hinnat tulevat nostamaan jonkin verran kustannuksia. Kuluttajilla kustannusnousun oletetaan jäävän kohtuulliseksi, mutta näkyvän selkeimmin sellaisissa kotitalouksissa, joilla on pitkät ajoetäisyydet tai tulee keskimääräistä enemmän yksityisautoilua. Monilla teollisuuden aloilla polttoainekustannusten osuus kaikista kustannuksista on verrattain pieni. Kuitenkin tietyillä aloilla, kuten maaliikenteessä, posti- ja kuriiritoiminnassa, kemian teollisuudessa ja paperiteollisuudessa liikennepalveluiden osuus on merkittävä ja kohtuullisetkin muutokset polttoainekustannuksissa voivat heijastua toimintaan. On

huomattava, että vain muiden EU maiden jakeluelvoitteiden ylittävän osuuden voi katsoa aiheuttavan lisäistä kustannusta. Biopolttoöljyn jakeluelvoitteen oletetaan maataloussektorilla vaikuttavan eniten viljanviljelyn kustannuksiin.

Kustannusvaikutuksista on käynnissä selvityshanke, hanke valmistuu elokuun lopussa 2018. Kustannusvaikutusarvioihin vaikuttaa merkittävästi RED2:ta koskevat lopulliset EU:n jäsenmaiden jakeluelvoitteet eri alataivoitteineen ja rajoitteineen.

[Hallituksen esityksen viimeistelyn yhteydessä on oletettavasti tiedossa RED2 vuoteen 2030 asti ulottuvasta viitekehuksesta, jonka jälkeen kustannusvaikutukset voidaan arvioida tarkemmin].

Energia- ja ilmastostrategiassa ja Kaisussa ehdotettujen toimien vaikutuksia on selvitetty ja kuvattu kyseisissä selonteoissa sekä niiden vaikutusarvioissa. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on käytetty VTT:n energiajärjestelmämallia (TIMES) ja talouden yleisen tasapainon mallia (FINTAGE). Näitä vaikutusarvioita on täydennetty valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan hankkeessa (https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/biopolttoaineiden-kustannustehokkaat-toteutuspolut-vuoteen-2030) ”Biopolttoaineiden kustannustehokkaat toteutuspolut vuoteen 2030” (jäljempänä VN-TEAS-hanke) alustavilla vaikutusarvioilla. VN-TEAS-hankkeen loppuraportin on tarkoitus valmistua elokuun 2018 loppuun, minkä jälkeen se julkaistaan valtioneuvoston kanslian kotisivuilla <http://tietokayttoon.fi/>.

Taloudellisten vaikutusten arviointi perustuu VN-TEAS-hankkeessa koottuihin arvioihin fossiilisten ja erityyppisten biopolttoaineiden hintakehityksestä. Konventionaalisten biopolttoaineiden hinta-arviot perustuvat OECD-FAO:n pitkäaikaisiin reaalihintaanustuksiin, jotka määräytyvät erityisesti raaka-aineina käytettävien vilja- ja sokerikasvien sekä globaalien kasviöljyjen hintojen mukaan, sekä tuplalaskennan preemiosta jäteöljyille ja jäterasvoille. Uusiutuvan dieselin (HVO), tuotettuna muista kuin jakeluelvoitelain liitteen mukaisista raaka-aineista, oletetaan perustuvan pitkälti kasviöljyjen hintaan sekä lisämarginaaliin johtuen sekoitusrajojen täyttymisestä. Tässä esitetyt arviot perustuvat kulutusskenaarioon, jossa ei ole oletettu FAME:n käyttöä liikenteessä, koska sitä ei ole ollut juurikaan käytössä Suomessa.

Kehittyneiden biopolttoaineiden hinnoille ei ole olemassa julkisia noteerauksia saatavilla. Suurin osa kaupasta on kahdenvälistä niin toisen sukupolven etanolille kuin myös uusiutuvalla dieselille, jonka tuottajia on Euroopassa tällä hetkellä vain rajattu määrä. Nykyisten hintojen on arvioitu pohjautuvan pitkälti lähialueiden jakeluelvoitteiden laiminlyönnistä määrättävien sakkojen ja veroetujen perusteella. Tulevaisuuden hintoja voidaan arvioida jo esitettyjen vuoteen 2030 ulottuvien jakeluelvoitteiden pohjalta sekä uusien teknologioiden kustannusten pohjalta.

Hintavaikutusten arvioinnissa on vertailukohtana ollut perusskenaario, jossa biopolttoaineiden osuus on pidetty vuoden 2020 jakeluelvoitteen tasolla vuoteen 2030 asti. Alustavia tuloksia on käytettävissä suorista ja epäsuorista vaikutuksista eri toimialoille ja pelkästään suorista vaikutuksista kuluttajille polttoaineiden ja liikennesektorin hintojen muutosten perusteella. Tulokset on esitetty alla olevassa taulukossa, jossa sähköautojen määrä, biokaasun käyttö ja energiatehokkuuden kehitys ovat energia- ja ilmastostrategian ja Kaisun mukaisia ja ainoastaan kehittyneiden nestemäisten biopolttoaineiden alataivoite asetettu esityksen mukaiseksi ja uusiutuvan kokonaisuus on 30 prosenttia vuonna 2030.

Taulukko. Alustavia arvioita vaikutuksista verollisiin polttoainehintoihin

	2025	2030
Vaikutus polttoaineiden hintaan	+ 3,2 %	+ 4,6 %
Bensiinin hintaan	+ 1,6 %	+ 3,3 %
Dieselin hintaan	+ 4,4 %	+ 5,7 %

Käytetyillä hintaoletuksilla kustannusvaikutus riippuu voimakkaasti kehittyneiden biopolttoaineiden osuudesta, ja sekoitusrajoista johtuen osuudet painottuvat kaikissa tilanteissa dieselpolttoaineeseen.

Kokonaisvaikutusarvio maaliikenteen hintaan vuonna 2030 on dieselsekoitteen hinnan nousun perusteella 0,81 prosenttia. Kokonaisvaikutuksista dieselsekoitteen hinnan nousun perusteella eri toimialoihin voidaan esimerkkinä mainita kaivostoiminta ja louhinta 0,3 prosenttia, metsätalous 0,25 prosenttia, metallien jalostus 0,15 prosenttia ja paperiteollisuus 0,06 prosenttia. Kokonaisuudessaan vientiteollisuudelle on arvioitu koituvan alle 100 miljoonan euron lisäkustannukset, maantieliikenteelle 50—100 miljoonan euron lisäkustannukset ja kuluttajille noin 200 miljoonan euron kustannukset, kun vertailukohtana käytetään vuoden 2020 jakeluvaihteen tasoa. Kokonaiskustannukset yhteensä kaikilla sektoreilla esitetyillä arvioilla ovat useita satoja miljoonia euroja.

Kaikissa tapauksissa kuluttajien kustannusnousu polttoaine- ja maantiematkakustannuksien noususta johtuen on noin 0,1—0,2 prosenttia. Harvaan asutulla maaseudulla nousu on suurin, ja sisemmillä kaupunkialueilla pienin. Kuluttajien kustannusnousua on tarkasteltu sekä vertailemalla toisiinsa tilannetta maaseudulla ja kaupungissa että tuloluokittain. Erikseen on tarkasteltu autoilijoille aiheutuvia kustannusvaikutusta. Autoilijoiden menoissa vaikutus on hieman suurempi, vaihteluväli on vajaasta 0,1 prosentista 0,4 prosenttiin.

Keveyeen polttoöljyyn liittyvän 10 prosentin jakeluvaihteen arvioidaan maatalouden osalta nostavan kustannuksia vuonna 2030 0,14—0,48 prosenttia tuotannonalasta riippuen. Suurin kustannusnousu kohdistuu viljanviljelyyn.

Kokonaisuutena kustannusvaikutuksia voidaan pitää maltillisina, ja ne riippuvat suoraviivaisesti kehittyneille biopolttoaineille asetettavasta velvoitteesta.

Lisäksi valtion suorien valmisteverokertymän 2020—2030 on arvioitu jäävän 124 miljoonaa euroa pienemmäksi.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Verohallinto vastaa pääosin jakeluvaihtelain mukaisista viranomaistehtävistä. Lisäksi Energiaviraston antaa jakeluvaihtelain mukaisia ennakkotietopäätöksiä. Biopolttoaineiden jakeluvaihtelain muutoksen sekä uuden biopolttoöljyn jakeluvaihtelain arvioidaan aiheuttavan jonkin verran hallinnollista lisätyötä Verohallinnolle sekä Energiavirastolle. Verohallinnolle aiheutuu lisätyötä jakeluvaihtelain muutosten edellyttämän ohjeistuksen ja ilmoituslomakkeiden uusimisesta. Lisäksi biopolttoöljyn jakeluvaihte vaatii oman ohjeistuksensa ja lomakkeet.

Energiavirastolle voi uuden biopolttoöljyn jakeluvelvoitteen seurauksena tulla käsiteltäväksi biopolttoöljyn raaka-aineiden luokitteluun liittyviä ennakkotietohakemuksia. Näitä ei kuitenkaan arvioida tulevan kovinkaan montaa, sillä raaka-aineet ovat todennäköisesti samoja, joita on jo liikenteen biopolttoaineiden tuotannossa ollut käytössä. Lisäksi biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen mahdollisen ylitäytön siirtäminen vuodelta 2020 vuodelle 2021 aiheuttaa hetkellisesti tarkempaa valvontaa ja ohjeistusta, joten se kuormittaa valvovia viranomaisia vuosien 2020 ja 2021 vaihteessa. Ehdotettuihin säännöksiin perustuvat lisätehtävät voidaan Verohallinnossa ja Energiavirastossa hoitaa resurssija uudelleen kohdentamalla.

4.4 Vaikutukset toiminnanharjoittajiin

Vaikutukset liikennepolttoaineiden jakelijoihin

Biopolttoaineiden jakeluvelvoite, joka nousee 30 prosenttiin, kohdistuu pääasiassa uusiutuvan dieselin jakeluun, sillä etanolilla ja perinteisellä biodieselillä tulevat vastaan sekoitusrajoitteet. Etanolia (E10) voi sekoittaa enimmillään 10 tilavuusprosenttia moottoribensiiniin ja perinteistä biodieseliä enimmillään 7 tilavuusprosenttia dieselpolttoaineeseen. Etanolia voidaan kyllä sekoittaa moottoribensiiniin suuriakin määriä (E85, korkeintaan 85 tilavuusprosenttia etanoli), mutta autokantaa, joka tällaista polttoainetta voisi käyttää, ei Suomessa juurikaan ole.

Uusiutuvan dieselin valmistajia on Suomessa kaksi toiminnanharjoittajaa (Neste Oyj ja UPM-Kymmene Oyj), mutta biopolttoaineiden jakeluvelvollisia on ollut viime vuosia kolmesta neljään eri toiminnanharjoittajaan (Neste Oyj, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab ja Suomalainen Energiaosuuskunta SEO). Käytännössä jakeluvelvolliset siis joko valmistavat biopolttoaineita itse tai ostavat tarvittavan määrän biopolttoaineita niitä valmistavalta, joko kotimaiselta tai ulkomaiselta, toiminnanharjoittajalta.

Pohjoismaat ovat jo nyt merkittävä uusiutuvan dieselin markkina-alue, sillä Suomeen, Ruotsiin ja Norjaan ohjautuu noin 40 prosenttia uusiutuvan dieselin maailmanlaajuisesta tuotannosta. RED2:n tavoitetasot tulisivat johtamaan tarjonnan niukkuuteen erityisesti kehittyneiden biopolttoaineiden osalta, jolloin on hyvin todennäköistä, että biopolttoaineiden hinta määräytyy kansallisten sakkomaksujen ja/tai verotukien kautta. Tämä aiheuttaa toiminnanharjoittajille, joilla ei ole omaa tuotantoa, luonnollisesti lisäkustannuksia.

Vaikutukset kevyen polttoöljyn jakelijoihin

Kevyellä polttoöljyllä oli vapaaehtoinen velvoite lisätä biopolttoöljyä vuosina 2009–2011. Toimittajat aloittivat Höylä III (2008-2016) energiategokkuussopimuksessa vuonna 2009 biokomponenttien 2 prosentin lisäyksen lämmitysöljyyn, ja tavoitteena oli saavuttaa vuonna 2016 10 prosentin osuus. Biokomponentin lisäys toteutui vuoteen 2011 asti 4 prosenttiin, sitten toiminta päättyi toiminnanharjoittajien erimielisyyksien takia.

Kokeilun seurauksena tehtiin käyttökokeita 30 kattilalla yli lämmityskausien vuosina 2008-2010. Perinteinen biodiesel (FAME) ja uusiutuvan diesel (HVO) paloivat hyvin, mutta etenkin talvella FAME:lla oli varastointiongelmia. Näistä ongelmista johtuen on oletettavaa, että nyt esitetty biopolttoöljyn jakeluvelvoite täytettäisiin käytännössä uusiutuvalla dieselillä eli samalla polttoaineella, jota käytetään liikennesektorilla. Kevyen polttoöljyn jakelijat kohtaisivat osin samoja uusiutuvan dieselin markkinaniukkuuteen liittyviä ongelmia kuin liikennesektorin toiminnanharjoittajat. Biopolttoöljyllä ei kuitenkaan ole erillistä alatavoitetta kehittyneille biopolttoaineille, joten saatavuusongelman ei arvioida olevan yhtä suuri kuin liikennesektorilla.

5 Asian valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1 päivänä joulukuuta 2015 kaksivaiheisen työryhmän, jonka ensimmäisenä tehtävänä oli selvittää ILUC-direktiivin edellyttämiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön sekä toisena tehtävänä arvioida biopolttoaineiden edistämiseksi tarvittavia toimia vuoden 2020 jälkeen. Työryhmässä olivat edustettuina keskeisten ministeriöiden, viranomaisten, sidosryhmien ja yritysten edustajat. Työryhmä sai työnsä päätökseen 13 päivänä kesäkuuta 2018. Työryhmän mietintöön sisältyy 4 eriävää mielipidettä. Työryhmä antoi ensimmäisen vaiheen raporttinsa ILUC-direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta 2 päivän joulukuuta 2016. Työryhmän työn pohjalta työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli esitykset kansallisen lainsäädännön muutoksiksi. Lait tulivat voimaan 3 päivänä heinäkuuta 2017.

Työryhmän toimikautta päätettiin jatkaa sekä tarkistaa työryhmän toimeksiantoa. Työryhmän toisen vaiheen raportin ja ehdotusten alkuperäiseksi määräajaksi asetettiin maaliskuun loppu 2018 ja sitä jatkettiin toukokuun loppuun 2018. Muutoksiin päädyttiin, jotta oli mahdollisuus saada parempi käsitys biopolttoaineiden raaka-aineisiin kohdistuvista rajoitteista ja muista biopolttoaineita koskevista RED2 säännöksistä. Komissio antoi 30 päivänä marraskuuta 2016 direktiiviehdotuksen RED2:sta. Direktiivi koskee vuoden 2020 jälkeistä aikaa. Direktiivin lopullinen sisältö ei ole ollut tiedossa esitystä valmisteltaessa. RED2:n kokonaisvaltainen täytäntöönpanon edellyttämä lainsäädäntö tehdään aikanaan direktiivin lopullisen hyväksymisen jälkeen. Bulgaria on omalla puheenjohtajakaudellaan saavuttanut kolmikantaneuvotteluissa alustavan sovun RED2:sta kesäkuussa 2018, mutta lopullista tekstiä työryhmällä ei ollut kuitenkaan vielä tiedossa.

Biopolttoainetyöryhmä tarkasteli toisessa vaiheessa liikenteen biopolttoaineita koskevia vuoden 2020 jälkeisiä edistämistoimia sekä bionesteiden käytön edistämistä rakennusten erillislämmityksessä ja työkoneissa. Esitysluonnos on valmistelu työ- ja elinkeinoministeriössä työryhmän mietinnön pohjalta.

Työryhmän työn ohjaavana tekijänä oli kansallisen energia- ja ilmastostrategian ja Kaisun biopolttoaineita ja bionesteitä koskevien linjausten toimeenpano. Energia- ja ilmastostrategian ja Kaisun linjausten mukaisesti tavoitteena on nostaa tieliikenteessä myydyin polttoaineen biopolttoaineiden energiasisällön fyysinen osuus 30 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi energia- ja ilmastostrategiassa ja Kaisussa ehdotetaan otettavaksi käyttöön 10 prosentin bionesteen sekoitevelvoite rakennusten erillislämmityksessä ja työkoneissa käytettävään kevyeen polttoöljyyn. Kaisussa ehdotetaan myös, että kevyen polttoöljyn sekoitevelvoitteen sekoitussuhde lisääntyy etupainotteisesti vuoden 2030 10 prosentin osuutta kohti.

Työryhmä ei käsitellyt esimerkiksi uudistuneiden kestävyyskriteereiden toimeenpanoa tai linjauksia liittyen liikenteessä käytettävän biokaasun tai uusiutuvan sähkön edistämiseksi. RED2:n kokonaisvaltainen täytäntöönpanon edellyttämä lainsäädäntö tehdään aikanaan direktiivin lopullisen hyväksymisen jälkeen. RED2 ehdotuksen tavoitteena on luoda kehikko uusiutuvan energian edistämiseksi vuoteen 2030. RED2 sisältää muun muassa tiettyjä reunaehdotuksia raaka-aineiden käytettävyydelle ja erilaisille biopolttoaineiden minimitavoitteille. Nämä reunaehdot ja toisaalta mahdollisuuksia kansalliseen joustamiseen on otettu huomioon valmistellessa työryhmän ehdotuksia biopolttoaineiden edistämiseksi 2020-luvulla.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki biopolttoöljyn käytön edistämisestä

1 §. Lain tarkoitus. Lain tarkoituksena olisi edistää biopolttoöljyn käyttöä ja korvata sillä kevyen polttoöljyn käyttöä lämmityksessä, työkoneissa ja kiinteästi asennetuissa moottoreissa.

2 §. Määritelmät. Laissa käytetyt määritelmät vastaisivat pääosin verolainsäädännössä ja jakeluvelvoitelaisissa käytettyjä määritelmiä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa biopolttoöljy määriteltäisiin viittaamalla nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 2 §:n 19 kohdan määritelmään. Biopolttoöljyllä tarkoitettaisiin lämmityksessä sekä kiinteästi asennetuissa dieselmoottoreissa ja dieselmoottorilla varustetuissa työkoneissa käytettäväksi soveltuvaa polttoainetta, joka on valmistettu biomassasta. Määritelmä ei rajaa pyrolyysiöljyä soveltamisalan ulkopuolelle, jos sillä voidaan korvata kevyttä polttoöljyä. Käytännössä esimerkiksi pyrolyysiöljyn käyttö lämmityksessä vaatisi investointeja uudenaikaiseen laitteistoon. Työkoneissa tai kiinteästi asennetuissa moottoreissa pyrolyysiöljyn käyttöä ei arvioida toistaiseksi teknisesti mahdolliseksi. Kuluttajat ja käyttäjät ratkaisevat viime sijassa, millä biomassasta valmistetuilla polttoaineilla kevyttä polttoöljyä on mahdollista korvata. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa kevyt polttoöljy määriteltäisiin viittaamalla nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 §:n 16 kohdan määritelmään. Kevyellä polttoöljyllä tarkoitettaisiin tullitariffin nimikkeeseen 2710 kuuluvaa lämmityksessä sekä työkoneissa ja kiinteästi asennetuissa moottoreissa käytettäväksi soveltuvaa dieselöljyä ja kaasuöljyä, josta EN ISO 3405- tai ASTM D 86 -menetelmän mukaan vähintään 85 tilavuusprosenttia häviöt mukaan luettuina tislautuu 350 celsiusasteessa ja joka on tehty tunnistettavaksi siten kuin siitä erikseen säädetään; kevyen polttoöljyn käytöstä ajoneuvojen ja vesikulkuneuvojen polttoaineena säädetään polttoainemaksusta annetussa laissa (1280/2003) sekä yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta annetussa laissa (1307/2007).

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa jakelija määriteltäisiin kevyen polttoöljyn jakelijaksi, joka on valmisteverotuslain (182/2010) 12 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti verovelvollinen. Määritelmä olisi yhdenmukainen jakeluvelvoitelaisissa tarkoitetun jakelijan kanssa.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa kulutukseen toimittaminen määriteltäisiin viittamalla valmisteverotuslain 8 §:n 1 kohdassa tarkoitettuun kulutukseen luovuttamisen. Kulutukseen toimittamista olisi kuitenkin tarpeen rajata verrattuna jakeluvelvoitelain mukaiseen kulutukseen toimittamiseen. Kulutukseen toimittamisena ei kuitenkaan pidettäisi sellaista kulutukseen luovuttamista, jossa valmisteverotuslain 6 §:n 6 kohdassa tarkoitettu valtuutettu varastonpitäjä käyttää omassa toiminnassaan verottomassa varastossa valmistamansa, jalostamansa, hallussa pitämänsä, vastaanottamansa tai sieltä lähettämänsä kevyen polttoöljyn. Kevyttä polttoöljyä varastoivat öljy-yhtiöiden lisäksi teollisuusyritykset, mutta ne luovuttavat sitä omista verottomista varastoistaan omaan käyttöönsä. Sen sijaan jakeluvelvoitelain soveltamisalaan kuuluvia polttoaineita (moottoribensiini ja dieselöljy) eivät käytännössä varastoi verottomasti merkittäviä määriä muut kuin öljy-yhtiöt.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa määriteltäisiin energiasisältö vastaavalla kuin jakeluvelvoitelaisissa polttoaineen alemmaksi lämpöarvoksi, jota määritettäessä polttoaine katsotaan toimiteksi 15 celsiusasteen lämpötilassa. Lisäksi tarkennettaisiin kevyen polttoöljyn lämpöarvoksi

36 megajoulea litralta, biopolttoöljy (FAME) lämpöarvoksi 33 megajoulea litralta ja synteettisen biodieselin (BTL) ja vastaavan lämpöarvoksi 34 megajoulea litralta. Lämpöarvoista säädetäisiin ottaen huomioon uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direkttiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY liite III.

Pykälä 1 momentin 6 kohdassa olisi jakeluvelvoitelain määritelmä.

Pykälän 2 momentissa olisi vastaava lämpöarvon ilmoittamista koskeva säännös kuin jakeluvelvoitelain 2 §:n 2 momentissa.

3 §. Lain soveltamisala. Pykälä vastaisi sisällöltään jakeluvelvoitelain 3 §:n 2 momentin mukaista soveltamisalaa. Kun otetaan huomioon 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa määritelty kulutukseen toimittaminen, samat öljy-yhtiöt (Neste Oyj, North European Oil Trade Oy ja Oy Teboil Ab) olisivat käytännössä jakeluvelvollisia sekä biopolttoöljyn että biopolttoaineiden osalta.

4 §. Toimivaltaiset viranomaiset ja tietojen salassapito. Pykälä vastaisi sisällöltään jakeluvelvoitelain 4 §:ää. Lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluisivat työ- ja elinkeinoministeriölle. Verohallinto olisi toimivaltainen viranomainen, mutta Energiavirasto hoitaisi ennakkotietoon liittyvät tehtävät.

5 §. Biopolttoöljyn kulutukseen toimittaminen. Pykälässä säädetäisiin biopolttoöljyä kulutukseen toimittamista koskevasta velvoitteesta. Sääntelyssä on otettu huomioon jakeluvelvoitelain 5 §:n mukainen biopolttoaineiden kulutukseen toimittamista koskeva velvoite.

Pykälän 1 momentin mukaan jakelija olisi velvollinen toimittamaan biopolttoöljyä kulutukseen. Kyseessä ei olisi sekoitevelvoite, eikä biopolttoöljyn sekoittamista kevyen polttoöljyn joukkoon edellytetä.

Pykälän 1 momentissa jakeluvelvoite määritettäisiin biopolttoöljyn energiasisällön osuudeksi jakelijan kulutukseen toimittaman kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn energiasisällön kokonaismäärästä. Jakeluvelvoitetta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2021, jolloin se olisi 3,0 prosenttia. Jakeluvelvoite nousisi vuosittain. Vuonna 2028 ja sen jälkeen jakeluvelvoite olisi 10,0 prosenttia. Jakeluvelvollisia olisivat samat yhtiöt kuin jakeluvelvoitelain mukaan.

Pykälän 2 momentin mukaan jakelijan olisi osoitettava kestävyyslain mukaisesti, että jakeluvelvoitteeseen sisällytetyt biopolttoöljyt täyttävät mainitussa laissa bionesteille säädetyt kestävyyskriteerit. Säännös on yhdenmukainen jakeluvelvoitelain 5 §:n 3 momentin kanssa. Kestävyyslain 2 luvussa säädetään kestävyyskriteereistä ja 3 luvussa kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamisesta.

Pykälän 3 momentin mukaan jakeluvelvoitteesta saisi enintään 7 prosenttiyksikköä täyttää biopolttoöljyllä, joka on tuotettu jakeluvelvoitelain 5 §:n 5 momentissa mainituista raaka-aineista (paljon tärkeystä sisältävät viljelykasvit, sokerikasvit, öljykasvit ja maatalousmaalla pääasiassa energiakäyttöön viljeltyt pääviljelykasvit). Rajoitusta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos kyse on jakeluvelvoitelain liitteessä mainitusta raaka-aineesta. Säännös olisi yhdenmukainen jakeluvelvoitelain 5 §:n 5 momentin kanssa. Tavoitteena on RES-direktiiviin ILUC-direktiivillä tehdyn muutoksen mukaisesti rajoittaa epäsuoria maankäytön muutoksia ja niistä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Enimmäisosuus 7 prosenttiyksikköä perustuu ILUC-direktiiviin.

Pykälän 3 momentin mukainen enimmäisosuus 7 prosenttiyksikköä sovitettaisiin yhteen vastaavan jakeluelvoitelain säännöksen kanssa. Tämä osuus saisi olla yhdessä enintään 7 prosenttiyksikköä jakeluelvoitelain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettusta energiasisällön kokonaismäärästä. Yhteensovittaminen tulisi sovellettavaksi, kun jakelijalla on jakeluelvoite myös jakeluelvoitelain nojalla. ILUC-direktiivin mukaan jäsenvaltioille asetetussa kansallisessa uusiutuvan energian velvoitteessa, joka Suomen osalta on 38 prosenttia vuonna 2020, tietyistä peltoviljelyistä raaka-aineista tuotettujen tai valmistettujen biopolttoaineiden ja bionesteiden yhteenlaskettu energiamäärä saa vastata enintään 7 prosenttia liikenteen energian loppukulutuksesta.

6 §. Ennakkotieto. Pykälässä säädettäisiin ennakkotiedosta yhdenmukaisesti jakeluelvoitelain 5 a §:n sekä kestävyyslain 38 §:n ja 40 §:n 2 momentin kanssa. Energiavirasto voisi hakemuksesta päättää antaa ennakkotiedon siitä, onko kyseessä 5 §:ssä tarkoitettu raaka-aine. Ennakkotieto liittyisi 5 §:n 3 momentin soveltamiseen. Hakemuksen voisi tehdä jakelija tai kestävyyslain 4 §:n 9 kohdassa tarkoitettu toiminnanharjoittaja, mutta hakemuksen tekemistä olisi rajoitettu. Jakelijan hakemus voisi koskea vain sellaisia raaka-aineita, joita käytettäisiin jakelijan oman jakeluelvoitteen täyttämiseen tarkoitettujen biopolttoöljyn tuottamisessa tai valmistuksessa. Toiminnanharjoittajan hakemus voisi koskea vain sellaisia raaka-aineita, joita toiminnanharjoittaja käyttää tai aikoo käyttää biopolttoöljyn tuotannossaan tai valmistuksessaan.

Lisäksi ennakkotietoa koskevaan hakemukseen ja päätökseen sovellettaisiin, mitä niistä jakeluelvoitelain 5 a §:ssä tai sen nojalla säädetään. Jakeluelvoitelain 5 a §:n 2 momentissa säädetään hakemuksessa vaadituista tiedoista ja selvityksestä, 3 momentissa ennakkotietoa koskevan päätöksen voimassaolosta ja 4 momentissa päätöksen noudattamisesta. Toistaiseksi valtioneuvoston asetuksella ei ole tarkemmin säädetty ennakkotiedosta.

Kestävyyslain 38 §:n mukainen ennakkotieto voi myös olla merkityksellinen biopolttoöljyn sovellettavien kestävyyskriteerien kannalta.

7 §. Jakeluelvoitteen ylittäminen. Pykälä olisi yhdenmukainen jakeluelvoitelain 5 b §:n kanssa sellaisena kuin se olisi esityksessä ehdotetun mukaan. Jakeluelvoitteeseen on tarpeen jättää jonkin verran mahdollisuutta hyödyntää edellisen vuoden ylitäyttöä seuraavana vuonna. Kulutukseen luovutetun biopolttoöljyn tarkka määrä selviää vasta kalenterivuoden lopussa, mikä ohjaa ylittämään jakeluelvoitetta. Lisäksi säännös parantaisi jakelijoiden mahdollisuuksia toteuttaa jakeluelvoite kustannustehokkaasti. Tästä puolestaan myös biopolttoöljyn ja kevyen polttoöljyn loppukäyttäjät saattavat hyötyä.

Jakelija, joka olisi kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoöljyä kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, saisi ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä olisi kuitenkin rajattu enintään 30 prosenttiin sen kalenterivuoden jakeluelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui. Siirtyvän määrän osuuden huomioon ottamista on tarpeen rajoittaa, jotta biopolttoöljyn toimittaminen kulutukseen kasvaisi myös tosiasiallisesti 2020-luvulla vuosittain.

8 §. Jakelijoiden väliset sopimukset. Jakelijan olisi mahdollista siirtää jakeluelvoite osittain tai kokonaan toiselle jakelijalle. Tällöin sovellettaisiin, mitä jakeluelvoitelain 6 §:ssä säädetään biopolttoaineiden jakelijoiden välisestä sopimuksesta.

9 §. Ilmoittamisvelvollisuus. Jakelija olisi velvollinen vuosittain ilmoittamaan Verohallinnolle edellisen kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittamansa kevyen polttoöljyn ja biopolttoöl-

jyn määrän tuotteittain. Ilmoituksessa tulisi myös olla tieto biopolttoöljyerien kestävyyskriteerien mukaisuuden osoittamisesta sekä 5 §:n 3 momentissa tarkoitettujen biopolttoöljyjen osuudesta. Lisäksi ilmoittamisvelvollisuuteen sovellettaisiin, mitä jakeluvelvoitelain 7 §:n 2 ja 4 momentissa säädetään biopolttoaineisiin liittyvästä ilmoittamisvelvollisuudesta. Jakeluvelvoitelain 7 §:n 2 momentissa säädetään jakelijoiden välisiä sopimuksia koskevasta tilanteesta ja 4 momentin mukaan ilmoitus on toimitettava viimeistään ilmoituksessa tarkoitettua kalenterivuotta seuraavan maaliskuun aikana Verohallinnolle.

10 §. Kirjanpitovelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin kirjanpitovelvollisuudesta yhdenmukaisesti jakeluvelvoitelain 8 §:n kanssa. Pykälän 1 momentin mukaan jakelija olisi velvollinen pitämään sellaista kirjanpitoa, josta käy selville kulutukseen toimitetun kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn määrät sekä biopolttoöljyn energiasisältö ja muut lain valvontaa varten tarvittavat tiedot. Pykälän 2 momentissa olisi viittaus valmisteverotuslakiin, jossa säädetään kirjanpitoaineiston säilytysajasta ja säilytystavasta.

11 §. Jakelijan ja sivullisen tietojenantovelvollisuus. Pykälässä olisi viittaus valmisteverotuslakiin, jossa säädetään jakelijan ja sivullisen velvollisuudesta antaa tietoja tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa ja täytäntöönpanon seurantaa varten. Säännös olisi yhdenmukainen jakeluvelvoitelain 9 §:n kanssa.

12 §. Ylivoimainen este. Pykälä olisi yhdenmukainen jakeluvelvoitelain 10 §:n 1 momentin kanssa. Jos jakelijan ei olisi mahdollista täyttää jakeluvelvoitettaan biopolttoöljyn saatavuudessa tapahtuneiden poikkeuksellisten ja ennakoimattomien muutosten tai muun vastaavan ylivoimaiseksi esteeksi katsottavan syyn vuoksi, työ- ja elinkeinoministeriö voisi jakelijan hakemuksesta alentaa jakeluvelvoitetta tai poistaa sen kokonaan tietyn kalenterivuoden osalta.

Lisäksi sovellettaisiin, mitä jakeluvelvoitelain 10 §:n 2 momentissa säädetään biopolttoaineita koskevan jakeluvelvoitteen täyttämättä jättämistä koskevasta hakemuksesta ylivoimaisen esteen vuoksi.

13 §. Seuraamusmaksu. Pykälässä säädettäisiin seuraamusmaksusta, jos jakelija ei olisi 5 §:n mukaisesti toimittanut kulutukseen biopolttoöljyä. Seuraamusmaksun suuruus olisi 0,04 euroa megajoulelta, mikä olisi sama kuin jakeluvelvoitelaisissa säädetty seuraamusmaksun suuruus. Verohallinto päättäisi seuraamusmaksun määräämisestä. Seuraamusmaksun määräämisen sovellettaisiin lisäksi, mitä jakeluvelvoitelain 11 §:ssä säädetään biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen laiminlyömisestä määrättävään seuraamusmaksuun. Jakeluvelvoitelain 11 §:n 1 momentissa säädetään tarkemmin seuraamusmaksun maksun perusteena olevasta velvoitteen määrästä, 11 §:n 2 momentissa seuraamusmaksun määräämisen ajankohdasta ja 11 §:n 3 momentissa tilanteesta, jossa on vireillä jakeluvelvoitteen alentamista tai poistamista koskeva hakemus ylivoimaisen esteen vuoksi.

14 §. Virhemaksu. Pykälä olisi yhdenmukainen jakeluvelvoitelain 12 §:n kanssa. Verohallinto voisi määrätä virhemaksua 500—5 000 euroa, jos jakelija laiminlöisi jonkin 9—11 §:ssä tarkoitettua velvollisuutensa. Virhemaksun suuruutta määrättäessä otettaisiin huomioon menettelyn moitittavuus, toistuvuus ja muut näihin rinnastettavat seikat.

15 §. Muutoksenhaku. Säännös olisi yhdenmukainen jakeluvelvoitelain 13 §:n kanssa.

Pykälän 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua siten kuin hallintolaisissa (434/2003) säädetään. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä olisi käsitellä ja ratkaista ylivoimaista estettä koskevat hakemukset 12 §:n

mukaan. Energiaviraston tehtävänä olisi käsitellä ja ratkaista ennakkotietoa koskevat hakemukset 6 §:n mukaisesti. Näihin päätöksiin ei voida asian laadun ja oikeusturvan kannalta katsoa olevan tarvetta saada hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Valituslupasääntönsä käyttöönotolle ei myöskään olisi estettä ottaen huomioon asian laadun ja merkityksen lisäksi se, että korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä oikeussuojakeinoja voidaan pitää riittävinä.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Päätökseen, jolla Energiavirasto on päättänyt olla antamatta ennakkotiedon, ei saisi hakea muutosta. Muutoksenhakukiello on vastaava kuin verolainsäädännössä säädetään, esimerkiksi valmisteverotuslain 104 §:n 4 momentin nojalla päätökseen olla antamatta ennakkoratkaisua ei saa vaatia oikaisua eikä hakea muutosta valittamalla.

Pykälän 2 momentin mukaan Verohallinnon tekemään seuraamusmaksua koskevaan päätöksen saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Verohallinnon tekemään virhemaksua koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin valmisteverotuslaissa säädetään muutoksenhausta muuhun kuin veron määräämistä tai palauttamista koskevaan asiaan.

16 §. Maksut. Pykälän 1 momentissa olisi informatiivinen viittaus valtion maksuperustelakiin (150/1992), jonka nojalla määräytyvät Energiaviraston suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen määrän yleiset perusteet sekä maksujen muut perusteet.

Pykälän 2 momentin nojalla tämän lain mukaiset maksut ja kustannukset olisivat suoraan ulosottokelpoisia, ja niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Siten esimerkiksi Energiaviraston antamasta ennakkotietoa koskevasta päätöksestä perittävä maksu olisi suoraan ulosottokelpoinen.

1.2 Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä

5 §. Biopolttoaineiden kulutukseen toimittaminen. Pykälän 1 ja 2 momenttia muutettaisiin, minkä lisäksi 4 momentin johdantokappaletta muutettaisiin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edelleen vastaavalla tavalla kuin nykyisin jakeluelvoitteesta ja sen suuruudesta, mutta painopiste siirtyisi 2010-luvulta 2020-luvulle. Jakeluelvoite vuosina 2019 ja 2020 olisi sama kuin nykyisin, ja 2 momentin mukaan tuplalaskentaa sovellettaisiin edelleen vuosina 2019 ja 2020. Vuosina 2021 ja 2022 jakeluelvoite olisi 18,0 prosenttia ja kohoaisi tasaisesti 1,5 prosenttiyksikköä vuosittain vuoteen 2030 asti. Vuonna 2030 ja sen jälkeen jakeluelvoite olisi 30,0 prosenttia.

Pykälän 2 momentin mukaan biopolttoaineen energiasisällön laskettaisiin täyttävän jakeluelvoitetta vuosina 2019 ja 2020 kaksinkertaisena samoin perustein kuin nykyisin. Vuoden 2021 jälkeen ei enää olisi mahdollista käyttää tuplalaskentaa jakeluelvoitteen täyttämiseksi. Tuplalaskennasta luopuminen on otettu huomioon 1 momentissa. EU-sääntelyn mukaan tuplalaskentaa olisi mahdollisesti myös vuoden 2021 jälkeen sovellettavissa tietyin rajoituksin. Tuplalaskentaa koskevaa kansallista sääntelyä olisi tarkoitus arvioida, kun tiedossa on biopolttoaineita koskevan EU-sääntelyn sisältö vuodesta 2021 alkaen.

Pykälän 4 momentissa säädetään jakeluelvoitteeseen liittyvästä alatavoitteesta. Lain 387/2017 voimaantulosääntönsä mukaan nykyistä 4 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna

2020 ja sen jälkeen kulutukseen toimitettuihin biopolttoaineisiin. Alatavoitteen mukaan jakeluvelvoitteesta on 0,5 prosenttiyksikköä täytettävä liitteen A osassa mainituista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla. Alatavoitteeseen hyväksytään lisäksi sellaisista raaka-aineista tuotetut tai valmistetut biopolttoaineet, jotka Energiavirasto on kestävyyslain nojalla määritellyt jätteeksi, tähteeksi, syötäväksi kelpaamattomaksi selluloosaksi tai lignoselluloosaksi ja joita on käytetty toiminnassa olevassa laitoksessa ennen 9 päivää syyskuuta 2015.

Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin vuodesta 2021 sovellettavasta alatavoitteesta. Voimaantulosäännöksen nojalla säännöstä sovellettaisiin vuodesta 2021 alkaen, jolloin vuonna 2020 sovellettaisiin laissa 387/2017 säädettyä 4 momenttia. Jakeluvelvoitteesta olisi täytettävä liitteen A osassa mainituista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla 2,0 prosenttiyksikköä vuosina 2021 ja 2022, 4,0 prosenttiyksikköä vuosina 2023 ja 2024 sekä 6,0 prosenttiyksikköä vuosina 2025 ja 2026. Sen jälkeen alatavoite kasvaisi vuosittain prosenttiyksiköllä sekä olisi 10,0 prosenttiyksikköä vuonna 2030 ja sen jälkeen. Liitteen A osan sisältö saattaa vielä muuttua vireillä olevan RED2-uudistuksen myötä.

5 b §. Jakeluvelvoitteen ylittäminen. Pykälän 1 momentti olisi yhdenmukainen biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain 7 §:n kanssa sellaisena kuin se olisi esityksessä ehdotetun mukaan. Jakeluvelvoitteeseen on edelleen tarpeen jättää jonkin verran mahdollisuutta hyödyntää edellisen vuoden ylitäyttöä seuraavana vuonna. Kulutukseen luovutetun biopolttoaineen tarkka määrä selviää vasta kalenterivuoden lopussa, mikä ohjaa ylittämään jakeluvelvoitetta. Lisäksi säännös parantaisi jakelijoiden mahdollisuuksia toteuttaa jakeluvelvoite kustannustehokkaasti. Tästä puolestaan myös biopolttoaineiden sekä moottoribensiinin ja dieselin loppukäyttäjät saattavat hyötyä.

Jakelija, joka olisi kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoöljyä kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, saisi ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä olisi kuitenkin rajattu enintään 30 prosenttiin sen kalenterivuoden jakeluvelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui. Siirtyvän määrän osuuden huomioon ottamista on tarpeen rajoittaa, jotta biopolttoaineen toimittaminen kulutukseen kasvaisi myös tosiasiallisesti 2020-luvulla vuosittain.

Voimaantulosäännöksen nojalla tiukennettua sääntelyä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran vasta vuoden 2021 jakeluvelvoitetta laskettaessa. Vuonna 2019 siirtyvää osuutta ei ole rajattu, ja vuonna 2020 siirtyvä määrä voisi olla enintään puolet vuoden 2019 jakeluvelvoitetta vastaavasta energiamäärästä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 5 §:n 4 momentissa säädettyyn alatavoitteeseen liittyvästä velvoitteen ylimenevän osuuden siirtämisestä seuraavalle vuodelle. Jakelija saisi ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitteen alatavoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voisi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluvelvoitteen alatavoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui.

10 §. Ylivoimainen este. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin 5 §:n 4 momentin mukaista alatavoitetta koskevan velvoitteen alentamisesta tai poistamisesta. Perusteena olisi, kuten 1 momentissa, poikkeukselliset ja ennakoimattomat muutokset tai muu vastaava ylivoimaiseksi esteeksi katsottava syy. Menettely olisi myös vastaava kuin 2 momentissa säädetään jakeluvelvoitteen alentamista tai poistamista koskevasta hakemuksesta.

11§. Seuraamusmaksut. Pykälässä säädettäisiin nykyisen jakeluelvoitteen noudattamatta jättämiseen liittyvän seuraamusmaksun lisäksi myös 5 §:n 4 momentissa säädettyä alatavoitetta koskevan velvoitteen noudattamatta jättämiseen liittyvästä seuraamusmaksusta. Jakeluelvoitteen noudattamatta jättämiseen liittyvää seuraamusmaksua koskeva sääntely ei muuttuisi, mutta seuraamusmaksu täsmennettäisiin seuraamusmaksuksi jakeluelvoitteen noudattamatta jättämisestä.

Alatavoitetta koskevan velvoitteen noudattamatta jättämiseen sovellettavaa seuraamusmaksua koskeva menettely olisi vastaava kuin jakeluelvoitteen noudattamatta jättämiseen sovellettava menettely. Seuraamusmaksu alatavoitetta koskevan velvoitteen noudattamatta jättämisestä olisi 0,03 euroa megajoulelta.

1.3 Laki biopolttoaineista ja bionesteistä

Lain 2 §:n 1 momenttiin lisättäisiin viittaus biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettuun lakiin.

2 Tarkemmat säännökset

Ehdotettuihin lakeihin ei sisälly asetuksenantovaltuuksia. Tarkempien säännösten antaminen valtioneuvoston asetuksella ei arvioida tarpeelliseksi.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta.

Biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lain voimaantulosäännöksen mukaan lain 9 §:ssä säädettyä ilmoittamisvelvollisuutta ja 10 §:ssä säädettyä kirjanpitovelvollisuutta sovellettaisiin vuonna 2021 ja sen jälkeen kulutukseen toimitettuun kevyeen polttoöljyyn ja biopolttoöljyyn.

Jakeluelvoitelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen mukaan lain 5 §:n 4 momentti ja 5 b § tulisivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Lain 387/2017 voimaantulosäännöksen mukaan nykyistä 5 §:n 4 momentissa säädettyä alatavoitetta sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2020 ja sen jälkeen kulutukseen toimitettuihin biopolttoaineisiin. Tämä säännös korvautuisi vuodesta 2021 alkaen ehdotetun jakeluelvoitelain muuttamisesta annetun lain 5 §:n 4 momentilla.

Lain 397/2017 voimaantulosäännöksen mukaan biopolttoaineisiin, jotka toimitetaan kulutukseen ennen vuotta 2019, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa ollutta 5 b §:ää. Ylitäyttöä rajoitetaan ensimmäisen kerran vuonna 2019 kulutukseen toimitettujen biopolttoaineiden osalta, jolloin siirtyvä määrä voi olla enintään puolet. Lain 397/2017 mukainen 5 b § korvautuisi vuodesta 2021 alkaen ehdotetun jakeluelvoitelain muuttamisesta annetun lain 5 b §:llä, jonka mukaan siirtyvä määrää rajattaisiin edelleen ja se olisi enintään 30 prosenttia.

Jakeluelvoitelain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännös sisältäisi lisäksi säännöksen, jota sovellettaisiin vuoden 2020 ylitäyttöön. Jos jakelija olisi vuonna 2020 toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saisi ottaa ylimenevän osuuden huomioon vuoden 2021 jakeluelvoitetta laskettaessa siltä osin kuin osuus perustuu biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain (393/2013) 4 §:ssä tarkoitetuilla jätteillä tai tähteillä tuotettujen biopolttoaineiden energiamäärään. Siirtyvä määrä voisi kuitenkin olla

enintään 10 prosenttia vuoden 2020 jakeluelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jota laskettaessa ei sovelleta 5 §:n 2 momenttia. Tällä rajoituksella varmistetaan, että Suomi saavuttaa taakanjakoasetuksen mukaisen päästövähennämälvelvoitteen vuodelle 2021. Suomi ei voi hyödyntää vuoden 2020 jakeluelvoitteen ylittämistä vuodelle 2021 eli kaudelle 2021–2030. Biopolttoaineiden tosiasiallinen jakelu jäisi päästövähennämän kannalta liian alhaiseksi, jos vuodelta 2020 siirto vuodelle 2021 olisi suuri. Myös kestävyyskriteerit muuttuvat päivitetyn RED2:n myötä vuodelle 2021. Tästä syystä siirto rajoitettaisiin jäte- ja tähdeperäisiin biopolttoaineisiin, joihin sovelletaan ainoastaan kasvihuonekaasupäästövähennystä koskevaa kestävyyskriteeriä.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on muutamia valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä säännöksiä.

Biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa veloitetaan toimittamaan biopolttoöljyä kulutukseen vuodesta 2021 alkaen, ja jakeluelvoitetta tiukennettaisiin asteittain vuoteen 2028, minkä lisäksi 5 §:n 3 momentissa asetettaisiin vastaava raaka-aineita koskeva rajoitus kuin jakeluelvoitelain 5 §:n 5 momentissa. Jakeluelvoitelakiin ehdotetussa 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin nykyiseen säännökseen verrattuna vuodesta 2021 alkaen asteittain tiukentuva jakeluelvoite ja 4 momentissa kehittyneitä biopolttoaineiden alatavoitetta koskevaa veloitetta tiukennettaisiin samoin asteittain. Lisäksi jakeluelvoitelain mukaan tuplalaskennasta luovuttaisiin vuoden 2020 jälkeen, mutta tämä otettaisiin huomioon 5 §:n 1 momentin mukaisessa jakeluelvoitteessa, jossa biopolttoaineiden osuus olisi vuodesta 2021 alkaen määritelty absoluuttisena osuutena. Säännöksillä on liittymäkohta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan ja 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen. Perusteet ovat energia- ja ilmastopoliittiset, ja tavoitteena on erityisesti vähentää kasvihuonekaasupäästöjä taakanjakosektorilla. Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta merkitystä on myös sillä, että jakelijoilla olisi veloitteiden noudattamisen osalta noin kahden vuoden siirtymäaika sekä mahdollisuus siirtää osa ylitäytöstä seuraavalle kalenterivuodelle ja hakea jakeluelvoitteen alentamista tai poistamista ylivoimaisen esteen vuoksi. Biopolttoöljyn käytön edistämistä annetun lakiehdotuksen 12 § sisältäisi ylivoimaista estettä koskevan säännöksen ja jakeluelvoitelain 10 §:ään lisättäisiin kehittyneitä biopolttoainetta koskevan veloitteen osalta ylivoimaista estettä koskeva säännös. Sääntelyllä voidaan katsoa olevan hyväksyttävä peruste. Säännösten voidaan myös katsoa olevan riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lakiehdotuksen 6 §:n mukainen raaka-ainetta koskeva ennakkotieto voidaan ainakin jossain määrin katsoa perustavan jakelijalle tai toiminnanharjoittajalle perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitetun omaisuuden suojan piiriin kuuluvia varallisuusarvoisia oikeuksia. Jakelija tai toiminnanharjoittaja voi saada perustuslainsuojaa oikeusasemalleen ja tekemilleen investoinneille lähinnä perustuslain 15 ja 18 §:n yhteisvaikutuksen nojalla. Ennakkotietoa koskevaan hakemukseen ja päätökseen sovellettaisiin, mitä niistä jakeluelvoitelaisissa säädetään. Sääntelyn taustalla voidaan katsoa olevan ehdotetun biopolttoöljyn jakeluelvoitteen soveltamisen kannalta hyväksyttävä peruste. Sääntelyä voidaan pitää viranomaistoiminnan ennustettavuuden kannalta riittävänä ja oikeasuhtaisena tavoitteisiin nähden. Sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta merkitystä on myös, että peruutettua ennakkotietoa olisi hakijan vaatimuksesta noudatettava määräajan ja päätökseen saa ehdotetun 15 §:n mukaan hakea muutosta.

Biopolttoaineiden käytön edistämisestä annetun lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön ylivoimaista estettä koskevan päätöksen ja Energiaviraston ennakkotie-

toa koskevan päätöksen muutoksenhakuun sovellettaisiin oikaisuvaatimusmenettelyä. Vastavaan sisältöinen muutoksenhakusäännös on jakeluelvoitelain 13 §:n 1 momentissa. Oikaisuvaatimusmenettelyyn tai sen laajentamiseen ei lähtökohtaisesti liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia (PeVL 55/2014 vp). Hallinto-oikeuden muutoksenhaussa tekemästä päätöksestä saisi 15 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ennakkopäätökseen liittyvän muutoksenhakujärjestelmän voidaan kokonaisuutena katsoa turvaavan sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Perustuslakivaliokunta on mainittujen edellytysten täytyessä pitänyt valituslupajärjestelmän soveltamista perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltuna (PeVL 55/2014 vp). Ennakkotietoa ja ylivoimaista estettä koskevaa sääntelyä voidaan oikeusturvan kannalta pitää riittävänä ja perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan yleislausekkeen kannalta riittävänä.

Edellä oleva huomioon ottaen biopolttoöljyn ja biopolttoaineiden jakeluelvoitteeseen liittyvää sääntelyä, biopolttoöljyn raaka-ainetta koskevaan ennakkotietoon liittyvää sääntelyä sekä biopolttoöljyn ja biopolttoaineiden jakeluelvoitteen alentamiseen tai poistamiseen liittyvää sääntelyä voidaan pitää perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan yleislausekkeen ja elinkeinovapautta koskevan perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta sekä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetun lakiehdotuksen 13 §:n mukaan ja jakeluelvoitelakiin ehdotetun 11 §:n mukaan Verohallinnon olisi määrättävä jakelijalle seuraamusmaksu, jos asianomaiseen lakiin perustuva jakeluelvoite tai jakeluelvoitelain mukaisen kehittyneiden biopolttoaineiden alatavoitetta koskeva velvoite laiminlyödään. Käytännössä jakeluelvoitelain mukainen sääntely, joka koskee jakeluelvoitteen laiminlyönnistä määrättävää seuraamusmaksua olisi sama kuin jakeluelvoitelain nykyisessä 11 §:ssä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan seuraamusmaksun kaltaiset sanktiot eivät ole perustuslain 81 §:n tarkoitettuja veroja tai maksuja, vaan kysymyksessä on lainvastaisesta teosta määrättävistä sanktioluonteisista hallinnollisista seuraamuksista, joka on asiallisesti rinnastettavissa rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 49/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp ja PeVL 9/2012 vp).

Koska kyseessä olisi hallinnollinen seuraamusmaksu, sen määräämisessä olisi kysymys hallintoasian käsittelystä, johon sovellettaisiin hallintolakia. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Siten biopolttoöljyn jakeluelvoitteen rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu ei perustuisi käännettyyn todistustaakkaan, koska hallintolaki asettaa viranomaiselle ensisijaisen selvitysvastuun ennen maksun määräämistä. Silti seuraamuksen määräämisessä olisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan soveltuvin osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tällöin perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysoletaman noudattaminen (esim. PeVL 32/2005 vp).

Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Kyse on myös merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä mak-

suvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset.

Seuraamusmaksun määrittämiseen liittyvää harkintaa olisi lakiehdotusten mukaan viranomais-toiminnan ennustettavuuden kannalta pidettävä riittävän täsmällisenä, yksiselitteisenä ja sidotuna. Seuraamusmaksujen suuruutta voidaan myös pitää oikeasuhtaisena, koska biopolttoöljyn jakeluelvoitteen laiminlyönnistä määrättävä seuraamusmaksu olisi saman suuruinen ja kehittyneiden biopolttoaineiden alatavoitetta koskevan velvoitteen laiminlyönnistä määrättävä seuraamusmaksu neljänneksen alempi kuin jakeluelvoitelain mukaan vakiintuneesti käytössä ollut seuraamusmaksu. Sääntelyn taustalla voidaan katsoa olevan biopolttoöljyn ja biopolttoaineiden jakeluelvoitteiden toimeenpanon kannalta hyväksyttävä peruste. Sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta merkitystä on myös, että jakelijalla olisi biopolttoöljyn käytön edistämiseksi annettuun lakiin ehdotetun 15 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta Verohallinnon päätökseen siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään. Muutosta haettaisiin suoraan riippumattomalta lainkäyttöelimeltä, eikä muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoitettaisi. Vastaavan sisältöinen muutoksenhakusäännös on jakeluelvoitelain 13 §:n 2 momentissa. Ehdotuksia on pidettävä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta riittävinä.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset eivät sisältäisi perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Sen vuoksi on perusteltua katsoa, että ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

biopolttoöljyn käytön edistämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää biopolttoöljyn käyttöä kevyen polttoöljyn korvaamiseksi lämmityksessä, työkoneissa ja kiinteästi asennetuissa moottoreissa.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *biopolttoöljyllä* nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 2 §:n 19 kohdassa tarkoitettua biopolttoöljyä;
- 2) *kevyellä polttoöljyllä* nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 §:n 16 kohdassa tarkoitettua kevyttä polttoöljyä;
- 3) *jakelijalla* kevyen polttoöljyn jakelijaa, joka on valmisteverotuslain (182/2010) 12 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti verovelvollinen;
- 4) *kulutukseen toimittamisella* valmisteverotuslain 8 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kulutukseen luovuttamista, ei kuitenkaan siltä osin kuin lain 6 §:n 6 kohdassa tarkoitettu varastointipitäjä käyttää omassa toiminnassaan verottomassa varastossa valmistamansa, jalostamansa, hallussa pitämänsä, vastaanottamansa tai sieltä lähettämänsä kevyen polttoöljyn;
- 5) *energiasisällöllä* polttoaineen alempaa lämpöarvoa, jota määritettäessä polttoaine katsotaan toimitetuksi 15 celsiusasteen lämpötilassa, seuraavasti:
 - a) kevyt polttoöljy 36 megajoulea litralta;
 - b) biopolttoöljy (FAME) 33 megajoulea litralta;
 - c) synteettinen biodiesel (BTL) ja vastaava 34 megajoulea litralta;
- 6) *jakeluvuoroitella* biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia (446/2007).

Jos kulutukseen toimitetaan biopolttoöljyä, jolle ei edellä ole ilmoitettu alempaa lämpöarvoa, on jakelijan ilmoitettava 9 §:ssä tarkoitettua ilmoituksensa yhteydessä kulutukseen toimitettua biopolttoöljyn lämpöarvo sekä standardi, jonka mukaisesti lämpöarvo on määritetty.

3 §

Lain soveltamisala

Lakia ei sovelleta huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) tarkoitettuun valtion varmuusvarastoon.

Lakia ei myöskään sovelleta jakelijaan, jonka kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittama kevyt polttoöljy on enintään miljoona litraa.

4 §

Toimivaltaiset viranomaiset ja tietojen salassapito

Tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Verohallinto valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista sekä huolehtii lain täytäntöönpanosta. Verohallinnon toimivaltuuksiin sovelletaan valmisteverotuslain 12 lukua. Verohallinnon tämän lain nojalla saamien tietojen ja asiakirjojen salassapitoon sovelletaan kumotun valmisteverotuslain (1469/1994) 66 ja 67 §:ää. Lisäksi sovelletaan, mitä jakeluvelvoitelain 4 §:n 3 momentissa säädetään tietojen ja asiakirjojen luovuttamisesta työ- ja elinkeinoministeriölle sekä edelleen toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle tai unionin muulle elimelle.

Energiavirasto hoitaa ennakkotietoon liittyvät tehtävät. Tietojen luovuttamiseen salassapitosäännösten estämättä Verohallinnolle ja työ- ja elinkeinoministeriölle sovelletaan, mitä jakeluvelvoitelain 4 §:n 4 momentissa säädetään.

5 §

Biopolttoöljyn kulutukseen toimittaminen

Jakelija on velvollinen toimittamaan biopolttoöljyä kulutukseen. Biopolttoöljyn energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittaman kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn energiasisällön kokonaismäärästä (*jakeluvelvoite*) tulee olla vähintään:

- 1) 3,0 prosenttia vuosina 2021;
- 2) 4,0 prosenttia vuonna 2022;
- 3) 5,0 prosenttia vuonna 2023;
- 4) 6,0 prosenttia vuonna 2024;
- 5) 7,0 prosenttia vuonna 2025;
- 6) 8,0 prosenttia vuonna 2026;
- 7) 9,0 prosenttia vuonna 2027;
- 8) 10,0 prosenttia vuonna 2028 ja sen jälkeen.

Jakelijan on osoitettava biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain mukaisesti, että 1 momentissa tarkoitetut biopolttoöljyt täyttävät mainitussa laissa bionesteille säädetyt kestävyyskriteerit.

Jakeluvelvoitteesta saa enintään 7 prosenttiyksikköä täyttää biopolttoöljyillä, jotka on tuotettu sellaisesta jakeluvelvoitelain 5 §:n 6 momentissa mainituista raaka-aineista. Rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos kyse on jakeluvelvoitelain liitteessä mainitusta raaka-aineesta. Jos jakelijalla on jakeluvelvoite myös jakeluvelvoitelain nojalla, enimmäisosuus saa kuitenkin olla yhteensä enintään 7 prosenttiyksikköä jakeluvelvoitelain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetusta energiasisällön kokonaismäärästä.

6 §

Ennakkotieto

Energiavirasto voi hakemuksesta päättää antaa ennakkotiedon siitä, onko kyseessä 5 §:ssä tarkoitettu raaka-aine. Hakemuksen voi tehdä jakelija, joka täyttää tai aikoo täyttää jakeluvelvoitettaan kyseisistä raaka-aineista tuotetulla tai valmistetulla biopolttoöljyllä, tai biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 4 §:n 9 kohdassa tarkoitettu toiminnanharjoittaja, joka käyttää tai aikoo käyttää kyseisiä raaka-aineita biopolttoöljyn tuotannossa tai valmistuksessa. Lisäksi ennakkotietoa koskevaan hakemukseen ja päätökseen sovelletaan, mitä niistä jakeluvelvoitelain 5 a §:ssä tai sen nojalla säädetään.

7 §

Jakeluvelvoitteen ylittäminen

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoöljyä kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluvelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluvelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui.

8 §

Jakelijoiden väliset sopimukset

Jakeluvelvoitteen siirtämiseen osittain tai kokonaan toiselle jakelijalle sovelletaan, mitä jakeluvelvoitelain 6 §:ssä säädetään biopolttoaineiden jakelijoiden välisestä sopimuksesta.

9 §

Ilmoittamisvelvollisuus

Jakelijan on vuosittain ilmoitettava Verohallinnolle edellisen kalenterivuoden aikana kulutukseen toimittamansa kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn määrä tuotteittain. Ilmoituksessa on lisäksi oltava tieto biopolttoöljy-erien kestävyyskriteerien mukaisuuden osoittamisesta sekä 5 §:n 3 ja 5 momentissa tarkoitettujen biopolttoaineiden osuudesta. Lisäksi ilmoittamisvelvollisuuteen sovelletaan, mitä jakeluvelvoitelain 7 §:n 2—4 momentissa säädetään biopolttoaineisiin liittyvästä ilmoittamisvelvollisuudesta.

10 §

Kirjanpitovelvollisuus

Jakelijan on pidettävä sellaista kirjanpitoa, josta käy selville kulutukseen toimitetun kevyen polttoöljyn ja biopolttoöljyn määrät sekä biopolttoöljyn energiasisältö ja muut tämän lain valvontaa varten tarvittavat tiedot.

Kirjanpitoaineiston säilytysaikaa ja -tapaa koskevista säännöksistä säädetään valmisteverotuslaissa.

11 §

Jakelijan ja sivullisen tietojenantovelvollisuus

Jakelijan ja sivullisen velvollisuuteen antaa tietoja tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa ja täytäntöönpanon seurantaan varten sovelletaan, mitä valmisteverotuslain 12 luvussa säädetään.

12 §

Ylivoimainen este

Jos jakelija ei biopolttoöljyjen saatavuudessa tapahtuneiden poikkeuksellisten ja ennakoimattomien muutosten tai muun vastaavan ylivoimaiseksi esteeksi katsottavan syyn vuoksi kykene täyttämään jakeluelvoitettaan, työ- ja elinkeinoministeriö voi jakelijan hakemuksesta alentaa 5 §:ssä säädettyä prosentiosuutta tai poistaa jakeluelvoitteen hakemuksessa tarkoitetun kalenterivuoden osalta. Lisäksi jakeluelvoitteen täyttämättä jättämiseen ylivoimaisen esteen vuoksi sovelletaan, mitä jakeluelvoitelain 10 §:n 2 momentissa säädetään biopolttoaineita koskevan jakeluelvoitteen täyttämättä jättämistä koskevasta hakemuksesta ylivoimaisen esteen vuoksi.

13 §

Seuraamusmaksu

Jos jakelija ei ole 5 §:n mukaisesti toimittanut kulutukseen biopolttoöljyä, on Verohallinnon määrättävä jakelijalle seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun suuruus on 0,04 euroa megajoulelta. Seuraamusmaksun määräämiseen sovelletaan lisäksi, mitä jakeluelvoitelain 11 §:ssä säädetään biopolttoaineiden jakeluelvoitteen laiminlyömisestä määrättävästä seuraamusmaksusta.

14 §

Virhemaksu

Jos jakelija on laiminlyönyt 9—11 §:ssä tarkoitetun velvollisuutensa, voi Verohallinto määrätä virhemaksua vähintään 500 euroa ja enintään 5 000 euroa.

Virhemaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon menettelyn moitittavuus, toistuvuus ja muut näihin rinnastettavat seikat.

15 §

Muutoksenhaku

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Energiaviraston tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätökseen, jolla Energiavirasto on päättänyt olla antamatta ennakkotiedon, ei kuitenkaan saa vaatia oikaisua eikä hakea muutosta valittamalla. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Verohallinnon tekemään seuraamusmaksua koskevaan päätöksen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Verohallinnon tekemään virhemaksua koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin valmisteverotuslaissa säädetään muutoksenhausta muuhun kuin veron määräämistä tai palauttamista koskevaan asiaan.

16 §

Maksut

Tämän lain mukaisten Energiaviraston suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen määrän yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992).

Tämän lain mukaiset maksut ja kustannukset ovat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

17 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 9 §:ssä säädettyä ilmoittamisvelvollisuutta ja 10 §:ssä säädettyä kirjanpitovelvollisuutta sovelletaan vuonna 2021 ja sen jälkeen kulutukseen toimitettuun kevyeen polttoöljyyn ja biopolttoöljyyn.

2.

Laki

biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) 5 §:n 1, 2 ja 4 momentti, 5 b § sekä 11 §:n otsikko ja 11 §, sellaisina kuin ne ovat, 5 §:n 1 momentti laissa 1420/2010, 5 §:n 2 ja 4 momentti ja 5 b § laissa 387/2017 sekä 11 § osaksi laissa 1188/2016, lisätään 10 §, sellaisina kuin se on osaksi laeissa 1410/2010 ja 1188/2016, uusi 3 momentti seuraavasti:

5 §

Biopolttoaineiden kulutukseen toimittaminen

Jakelija on velvollinen toimittamaan biopolttoaineita kulutukseen. Biopolttoaineiden energiasisällön osuus jakelijan kulutukseen toimittamien moottoribensiinin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä (*jakeluelvoite*) tulee olla vähintään:

- 1) 18,0 prosenttia vuonna 2019;
- 2) 20,0 prosenttia vuonna 2020;
- 3) 18,0 prosenttia vuosina 2021 ja 2022;
- 4) 19,5 prosenttia vuonna 2023;
- 5) 21,0 prosenttia vuonna 2024;
- 6) 22,5 prosenttia vuonna 2025;
- 7) 24,0 prosenttia vuonna 2026;
- 8) 25,5 prosenttia vuonna 2027;
- 9) 27,0 prosenttia vuonna 2028;
- 10) 28,5 prosenttia vuonna 2029;
- 11) 30,0 prosenttia vuonna 2030 ja sen jälkeen.

Biopolttoaineen energiasisällön lasketaan täyttävän jakeluelvoitetta vuosina 2019 ja 2020 kaksinkertaisena, jos se on valmistettu liitteessä mainitusta raaka-aineesta.

Jakeluelvoitteesta on täytettävä liitteen A osassa mainituista raaka-aineista tuotetuilla tai valmistetuilla biopolttoaineilla:

- 1) 2,0 prosenttiyksikköä vuosina 2021 ja 2022;
 - 2) 4,0 prosenttiyksikköä vuosina 2023 ja 2024;
 - 3) 6,0 prosenttiyksikköä vuosina 2025 ja 2026;
 - 4) 7,0 prosenttiyksikköä vuonna 2027;
 - 5) 8,0 prosenttiyksikköä vuonna 2028;
 - 6) 9,0 prosenttiyksikköä vuonna 2029;
 - 7) 10,0 prosenttiyksikköä vuonna 2030 ja sen jälkeen.
-

5 b §

Jakeluelvoitteen ylittäminen

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui.

Jos jakelija on kalenterivuonna toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita kuin 5 §:n 4 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon seuraavan kalenterivuoden jakeluelvoitteen alatavoitetta laskettaessa. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 30 prosenttia sen kalenterivuoden jakeluelvoitteen alatavoitetta vastaavasta energiamäärästä, jolloin ylitys tapahtui.

10 §

Ylivoimainen este

Jos jakelija ei 5 §:n 4 momentissa tarkoitettujen biopolttoaineiden saatavuudessa tapahtuneiden poikkeuksellisten ja ennakoimattomien muutosten tai muun vastaavan ylivoimaiseksi esteeksi katsottavan syyn vuoksi kykene täyttämään säännöksen mukaista alatavoitetta koskevaa velvollisuuttaan, työ- ja elinkeinoministeriö voi jakelijan hakemuksesta alentaa 5 §:n 4 momentissa säädettyä prosenttiyksikköä tai poistaa alatavoitetta koskevan velvoitteen hakemuksessa tarkoitetun kalenterivuoden osalta. Hakemukseen sovelletaan, mitä 2 momentissa säädetään velvoitteen alentamista tai poistamista koskevasta hakemuksesta.

11 §

Seuraamusmaksut

Jos jakelija ei ole 5 §:n 1–3 mukaisesti toimittanut kulutukseen biopolttoaineita, on Verohallinnon määrättävä jakelijalle seuraamusmaksu jakeluelvoitteen noudattamatta jättämisestä. Jos jakelija ei ole 5 §:n 4 momentin mukaisesti toimittanut kulutukseen biopolttoaineita, on Verohallinnon määrättävä jakelijalle seuraamusmaksu alatavoitteen noudattamatta jättämisestä.

Seuraamusmaksua jakeluelvoitteen noudattamatta jättämisestä määrätään 5 §:n 1–3 momentin mukaisesti laskettavan biopolttoaineiden kulutukseen toimittamista koskevan velvoitteen määrästä siltä osin kuin jakelija ei ole täyttänyt velvoitettaan 7 §:n 1 momentin mukaisesti antamansa ilmoituksen perusteella. Seuraamusmaksua alatavoitteen noudattamatta jättämisestä määrätään 5 §:n 4 momentin mukaisesti laskettavan biopolttoaineiden kulutukseen toimittamista koskevan velvoitteen määrästä siltä osin kuin jakelija ei ole täyttänyt velvoitettaan 7 §:n 1 momentin mukaisesti antamansa ilmoituksen perusteella.

Seuraamusmaksu jakeluelvoitteen noudattamatta jättämisestä on 0,04 euroa megajoulelta, ja seuraamusmaksu alatavoitteen noudattamatta jättämisestä 0,03 euroa megajoulelta. Seuraamusmaksut on määrättävä sen kalenterivuoden aikana, jolloin 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus on annettu tai olisi pitänyt antaa. Jos seuraamusmaksut ovat jääneet kokonaan tai osittain määräämättä sen johdosta, että jakelija on kokonaan tai osaksi laiminlyönyt ilmoittamisvelvollisuutensa tai antanut puutteellisen, erehdyttävän tai väärän ilmoituksen, Verohallinnon on määrättävä jakelijan maksettavaksi määräämättä jääneet seuraamusmaksut. Maksun määrääminen on toimitettava kolmen vuoden kuluessa edellä tarkoitettua kalenterivuotta seuraavan kalenterivuoden alusta.

Seuraamusmaksut määrätään 10 §:ssä tarkoitetusta jakeluvelvoitteen tai alatavoitetta koskevan velvoitteen alentamista tai poistamista koskevasta hakemuksesta huolimatta. Seuraamusmaksut on palautettava siltä osin kuin mainittuja velvoitteita alennetaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 5 §:n 4 momentti ja 5 b § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Jos jakelija on vuonna 2020 toimittanut kulutukseen enemmän biopolttoaineita kuin 5 §:n 1 momentissa säädetään, jakelija saa ottaa ylimenevän osuuden huomioon vuoden 2021 jakeluvelvoitetta laskettaessa siltä osin kuin osuus perustuu biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain (393/2013) 4 §:ssä tarkoitetuilla jätteillä tai tähteillä tuotettujen biopolttoaineiden energiamäärään. Siirtyvä määrä voi kuitenkin olla enintään 10 prosenttia vuoden 2020 jakeluvelvoitetta vastaavasta energiamäärästä, jota laskettaessa ei sovelleta 5 §:n 2 momenttia.

3.

Laki

biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain (393/2013) 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa (171/2018), seuraavasti:

2 §

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan biopolttoaineisiin ja bionesteisiin sen mukaan kuin biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007), nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994), päästökauppalaisissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010), eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetussa laissa (170/2018) ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetussa laissa () säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ .

Helsingissä _____ päivänä _____ kuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen